

KRYSTIAN HEFFNER

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

**OBSZARY FUNKCJONALNE MIAST
– PROBLEMY Z KSZTAŁTOWANIEM
I FUNKCJONOWANIEM OBSZARÓW WIEJSKICH**

Abstract: Functional Zones of the Cities – Problems with Shaping and Functioning of Rural Areas. Factors shaping areas functionally associated to the cities are the subject of spatial and economic as social research. Similarly, regions where they are the main centres can be characterized by a very wide diversity, practically in every respect. It has long been as numerous attempts of delimitation of the impact zones of larger urban centres in Poland were made. For many regional centres this type areas relatively recent was set (1990-2014).

Differences in approach to the issue of delimitation have their source at main goals of the research. Regarding the assessment of the processes leading to the formation of the functional area related to the city, the research often include complicated compilation and relations of many indicators and identified connections zones are enable to characterize of its structure. The aim of the paper is to show that the use of criteria enabling clear identification of territorial units (municipalities) forming a compact functional urban areas of regional centres into their designation enables the practical use of these areas in development policy of urban centres and their regions.

A further aim is to show that many of the designated functional areas are characterized by specific (in some sense unique) features. This has significant consequences in the context of usually used, on national or European level, uniform criteria for the delimitation of functional urban zones. Using examples, arguments that justify modification of urban functional areas resulting from their regional or local dissimilarity were pointed.

Key words: Functional criteria for determining the urban range, urban area, urban agglomeration delimitation.

Wprowadzenie

Czynniki kształtujące zasięgi obszarów powiązanych funkcjonalnie z miastami są przedmiotem badań tak przestrzennych, jak i ekonomicznych oraz społecznych. Ośrodki miejskie będące centrami województw (struktur regionalnych) to miasta

o bardzo zróżnicowanym potencjale ludnościowym, gospodarczym i – ogólnie biorąc – rozwojowym. Podobnie regiony, których są głównymi ośrodkami, charakteryzują się bardzo dużym zróżnicowaniem, praktycznie pod każdym względem.

Ze względów historycznych, ale również lokalizacyjnych (miejsce w strukturze kraju, regionu, Europy), środowiskowych i społeczno-gospodarczych – każdy z ośrodków, pełniących funkcje koordynujące rozwój „swojego” regionu wykształcił w swoim bliższym i dalszym otoczeniu strefę bezpośrednich powiązań gospodarczych, społecznych, kulturowych i infrastrukturalnych, z którą łącznie tworzy spójny organizm funkcjonalny – można go nazwać *miejskim obszarem funkcjonalnym* (MOF OW – Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodka Wojewódzkiego).

Od dawna podejmowano liczne próby delimitacji zasięgu większych aglomeracji miejskich w Polsce [np. Eberhardt *et al.* 1973]. Dla wielu ośrodków wojewódzkich tego typu obszary wyznaczono relatywnie niedawno (lata 1990-2014)¹ – m.in. dla Poznania, Gdańska, Krakowa, Warszawy, Katowic (metropolia „Silesia”) Wrocławia, Szczecina, Lublina, Łodzi, Rzeszowa. Jakkolwiek sposoby wyznaczania lub delimitacji zasięgu obszarów funkcjonalnie powiązanych z centrami miejskimi różnią się, to ogólnie ich podstawą są charakterystyki otaczających jednostek przestrzennych (najczęściej gmin) związane z gęstością zaludnienia, dojazdami do pracy, pozarolniczym zatrudnieniem, intensywnością działalności gospodarczej, poziomem i intensywnością urbanizacji (mierzonymi zresztą najróżniejszymi wskaźnikami lub zestawami wskaźników). Różnice w podejściu do problematyki delimitacyjnej mają swoje źródło w głównych celach prowadzonych analiz – jeśli chodzi o ocenę procesów prowadzących do powstania obszaru funkcjonalnego powiązanego z miastem, to badania obejmują często skomplikowane zestawienia i relacje wielu wskaźników, a wyznaczone strefy powiązań umożliwiają charakterystykę jego struktury. Jeśli celem jest wyznaczenie miejskiego obszaru funkcjonalnego na potrzeby praktyki procesów rozwoju, to analizy mają bardziej powtarzalny charakter, większe znaczenie mają uproszczone kryteria delimitacji i możliwości uwzględnienia lokalnej lub regionalnej specyfiki relacji funkcjonalnych (często skomplikowanej) [np. Rosner 2012; Rudnicki 2014]. Ogólnie, jeśli delimitacja dokonywana jest w układzie wielu ośrodków, to podejścia (z natury rzeczy) są uproszczone (kilka – kilkanaście wskaźników), natomiast delimitacje dokonywane na potrzeby jednego miejskiego obszaru funkcjonalnego najczęściej mają złożony, indywidualny charakter – efekt delimitacyjny trudno „przyłożyć” do innego ośrodka miejskiego.

Prowadzenie polityki rozwoju regionalnego (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju), której znaczna część dotyczy działań koncentrujących się w ośrodkach regionalnych m.in. wymaga stworzenia podstaw merytorycznych dla wyznaczenia ich

¹ Zob. np. [Zborowski *et al.* 2008], którzy dzielą obszar funkcjonalny Krakowa na trzy strefy: centralny ośrodek metropolitalny, strefę podmiejską i strefę dojazdów do pracy. W podobny sposób wyznaczono obszar – region funkcjonalny Katowic – [Krzysztofik, Runge 2011]. Na ten temat jest wiele opracowań, zob. m.in.: [Kawałko, Miszczuk 2005; Świaniewicz, Klimska 2005; Parysek 2008; Suliborski 1985], i in.

obszarów funkcjonalnych (opracowanie kryteriów wyznaczania granic), a w dalszej kolejności także podstaw formalnych dla współdziałania różnych administracyjnie podmiotów w zakresie formułowania celów rozwojowych i działań (w tym określenia zasad finansowania ze środków UE) dla obszarów funkcjonalnych². Istotne stało się również wypracowanie podstaw do monitorowania zjawisk zachodzących w tych obszarach oraz skuteczności prowadzonej dla nich polityki rozwoju [*Kryteria...* 2013].

Opracowanie ma na celu wykazanie, że zastosowanie do wyznaczenia zasięgu obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich kryteriów umożliwiających w miarę jednoznaczne wskazanie jednostek terytorialnych (gmin) tworzących zwarte MOF OW umożliwia praktyczne wykorzystanie takich stref do prowadzenia polityki rozwoju aglomeracji miejskich i ich regionów. Ponadto, jeśli wziąć pod uwagę uwarunkowania, które w szczególnych sytuacjach regionalnych te delimitacje zafałszowują (np. definitywne lub wahadłowe wyjazdy za granicę, zmiany w dostępności centrów miejskich), wyznaczenie rzeczywistych zasięgów miejskich obszarów funkcjonalnych jest możliwe.

Dalszym celem opracowania jest wykazanie, że wiele spośród delimitowanych obszarów funkcjonalnych charakteryzuje się specyficznymi (w jakimś sensie wyjątkowymi) cechami, co ma istotne następstwa w kontekście stosowanych zwykle, jednolitych kryteriów delimitacji na poziomie krajowym lub europejskim. Posługując się przykładami, wskazano argumenty, które uzasadniają modyfikacje zasięgów obszarów funkcjonalnych miast wynikające z regionalnych lub lokalnych odmienności.

1. Główne problemy z kształtowaniem obszarów funkcjonalnych miast

Ponowny wzrost zainteresowania delimitacją miejskich obszarów funkcjonalnych po 2007 r. można bezpośrednio powiązać z procesem ewolucji polityki spójności UE, w której celach ujawniły się wyraźne preferencje dla zintegrowanego podejścia terytorialnego. Dodatkowo, wśród wspieranych na poziomie poszczególnych krajów działań, szczególną uwagę zwrócono na uaktywnianie wewnętrznych potencjałów regionów, a tym samym na ich ośrodki miejskie, przede wszystkim największe, które traktuje się jako regionalne bieguny wzrostu, katalizatory rozwoju, miejsca polaryzacji czynników przyspieszających korzystne zmiany [por. np. Dijkstra, Poelman 2012; Churski 2014].

Odpowiedni potencjał demograficzny, gospodarczy, społeczny, infrastrukturalny regionalnych centrów, które w okresie wcześniejszym weszły w fazę niekontrolo-

² Między innymi w Niemczech od dawna prowadzi się pogłębione analizy i badania nad wyznaczeniem obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych, a szerzej ośrodków o funkcjach regionalnych. Por. m.in.: [Adam *et al.* 2005]. Również w Polsce dyskusja nad wyznaczeniem zasięgu obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych lub regionalnych trwa co najmniej od 2000 r. [Marchlewski 2006; Smętkowski 2007].

wanego rozszerzania się na otaczające obszary wiejskie (suburbanizacja, semiurbanizacja, kontrurbanizacja itd.), „wymusza” całościowe traktowanie obszarów wpływu miast, a tym samym delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych i próby prowadzenia w ramach delimitowanych terytoriów zintegrowanej polityki miejskiej stają się stopniowo rodzajem *panaceum* na niezrównoważony i żywiołowy rozwój miast w strefach zewnętrznych.

Główną kwestią wyznaczania funkcjonalnych obszarów miejskich, dokonywanego głównie dla celów praktycznych, ale równie często z powodów poznawczych są problemy z doбором kryteriów delimitacji – praktycznie zawsze są subiektywne zasady wyznaczania obszarów funkcjonalnych miast.

Przyjmowane kryteria wyznaczania takich obszarów mają charakter funkcjonalny (chodzi o różnego typu powiązania i ich natężenie), morfologiczny (pożądana ciągłość struktur przestrzennych) i społeczno-ekonomiczny (podobieństwo charakterystyk).

2. Definiowanie obszaru funkcjonalnego miasta i kryteria delimitacji

Obszar funkcjonalny można zdefiniować jako „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju” [Ustawa 2003].

Funkcjonalne obszary miejskie (Functional Urban Area [FUA]) według definicji ESPON) są to obszary zurbanizowane oraz rdzeń miejski w granicach administracyjnych wraz z przylegającymi obszarami w strefie dojazdów do szkół i pracy (gminy zewnętrzne). *Obszar funkcjonalny* (opis z *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego*) nazywany jest również *obszarem polityki rozwoju* lub *subregionem*. Każdy z obszarów funkcjonalnych jest zorganizowany wokół aglomeracji miejskiej o znaczeniu europejskim lub krajowym, która jest zasilana przez swoje bezpośrednie otoczenie funkcjonalne oraz wspomagana przez lokalne ośrodki rozwoju. Już w latach 70. podejmowano próby zdefiniowania i wyznaczenia obszarów powiązanych funkcjonalnie z głównymi ośrodkami miejskimi w Polsce, przede wszystkim w celu uporządkowania i zoptymalizowania ich struktury [por. m.in. Leszczycki *et al.* 1971, Dziewoński 1973; Suliborski 1985], ale do sformalizowania tych układów nie doszło.

W dokumencie *KPZK 2030 – obszar funkcjonalny* [KPZK 2030 2011] jest to zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. W ujęciu MRR *miejskie obszary funkcjonalne* to układy osadnicze ciągłe przestrzennie, złożone z odrębnych administracyjnie jednostek, które obejmują zwarty obszar miejski, powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną oraz

ośrodki bliskiego sąsiedztwa. Są to obszary zurbanizowane o największej gęstości zaludnienia i najważniejszych funkcjach w systemie osadniczym kraju, obejmujące wszystkie typy terytorialnych jednostek lokalnych.

Natomiast *obszar funkcjonalny* (według definicji w opracowaniu dotyczącym delimitacji Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Wrocławia) to strefa oddziaływania miasta na tereny przyległe, charakteryzująca się związkami ścisłymi i stałymi. Analogicznie zdefiniowano *miejski obszar funkcjonalny* w opracowaniu dotyczącym ich delimitacji w Polsce [Śleszyński 2014], określając go jako spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta, opartą nie tylko na istnieniu powiązań funkcjonalnych (dzienne systemy miejskie oparte na dojazdach do pracy), ale uwzględniającą zaawansowanie procesów urbanizacyjnych. W takim sensie *miejski obszar funkcjonalny* to zespół jednostek terytorialnych w strefie oddziaływania miasta (głównie zasięg dojazdów do pracy) ukształtowany w procesie historycznego rozwoju, wyróżniający się z otoczenia i upodabniający się pod pewnymi względami do głównego miasta (rdzenia).

Delimitacja MOF, przez walor funkcjonalnej spójności ich terytorium – ma zapewnić efektywność zarządzania, co powinno skutkować zadowalającą jakością życia. Jednocześnie potraktowanie ich jako obszarów minimalnych umożliwia uzasadnione rozszerzenie zasięgów poszczególnych stref przez struktury samorządowe. W konkluzji odradzają się znane pytania o sprawność istniejącego systemu administracyjno-terytorialnego oraz sugestie zmiany podziału terytorialnego [por. Śleszyński 2014].

W ujęciu formalnym zdelimitowane MOF OW stają się zapisami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i to samorząd wojewódzki jest odpowiedzialny za wytyczenie granic poszczególnych obszarów funkcjonalnych w regionie. Posługując się istniejącymi jednostkami administracyjnymi poziomu lokalnego można wskazać obszary o charakterze funkcjonalnym, które będą miały możliwość efektywnego zarządzania, jak i sprawnego działania podnoszącego poziom i jakość życia mieszkańców i wszystkich użytkowników takich zespołów miejskich.

Określenie i delimitowanie zasięgu obszaru funkcjonalnego stwarza wiele problemów zarówno merytorycznych, jak i praktycznych. Wynikają one przede wszystkim ze sposobu doboru kryteriów – praktycznie zawsze zasady wyznaczania obszarów funkcjonalnych miast mają charakter subiektywny, co prowadzi do stosowania bardzo różnych wskaźników i znacznie różniące się ich ilości [Heffner, Gibas 2013].

Wyznaczanie zasięgów obszarów funkcjonalnych dotyczy ośrodków metropolitalnych, regionalnych i subregionalnych, w niektórych przypadkach nawet lokalnych, jako „wyodrębnionych przestrzennie specyficznych kompleksach terytorialnych” [por. *Koncepcja...* 2011]. Miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek, który obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie zewnętrzną strefę zurbanizowaną. W warunkach polskich, administracyjnie obszary funkcjonalne mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie, i miejsko-wiejskie.

Wyróżniono cztery podtypy miejskich obszarów funkcjonalnych: (1) MOF ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych, (2) MOF ośrodków regionalnych, czyli miast, które nie są centrami województw ale pełnią ważne funkcje dla regionu, (3) MOF ośrodków subregionalnych (miast o ludności 50-100 tys. mieszkańców), (4) MOF ośrodków lokalnych.

Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie, to wykorzystanie kontekstu przestrzennego – potencjału endogenicznego obszaru funkcjonalnego. Opiera się na zasobach jednostek samorządu terytorialnego stanowiąc obiektywną wartość w kreowaniu rozwoju. Tworzone obszary funkcjonalne charakteryzują się (przynajmniej docelowo) spójnym profilem cech społeczno-gospodarczych i przestrzennych.

Wyznaczanie miejskich obszarów funkcjonalnych można opierać na różnych zestawach kryteriów o charakterze merytorycznym powiązanych przede wszystkim z celem ich delimitacji [por. np. Heffner, Gibas 2014; Kawałko, Miszczuk 2005; *Kryteria ...* 2013; Smętkowski 2007; Śleszyński 2014; Zborowski 2004]. Powinny one – jeśli to możliwe – uwzględniać stopień urbanizacji strefy włączanej do obszaru funkcjonalnego, tak aby obejmowała obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne oraz powiązane obszary wiejskie (typologia w relacji do systemu osadniczego), typ potencjału rozwojowego – ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej, możliwości wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego oraz zidentyfikowanych obszarów wymagających restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji (por. tab. 1).

Mogą to być również kryteria oparte na tzw. wymiarach rozwojowych, które umożliwiają określenie zasięgów obszarów miejskich na podstawie powiązań obejmujących charakterystyki ludnościowe, społeczno-kulturowe, edukacyjne, ekonomiczne i środowiskowe [Heffner 2013, tab. 2; Heffner, Gibas 2013]. Wyznaczenie zasięgu stref funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich oparto na zmodyfikowanej procedurze metody k-średnich (*K-Means*), zastosowanej do map rastrowych prezentujących zestandaryzowane i zważone uprzednio wskaźniki dla wszystkich gmin w relacji do 18 ośrodków regionalnych [Heffner, Gibas 2013].

Kryteria delimitacji obszarów metropolitalnych sprowadzają się do występowania dodatkowych cech, takich jak m.in:

- liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców,
- zatrudnienie w sektorze usług rynkowych powyżej 40 tys. osób,
- współpraca instytucji naukowo-badawczych w 5. i 6. Programie ramowym UE,
- lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski.

Miasta wojewódzkie, które nie spełniają kryteriów dodatkowych wskazanych dla ośrodków metropolitalnych, są określane jako ośrodki o znaczeniu krajowym. Ich obszary funkcjonalne obejmują miasto w granicach administracyjnych oraz przyległe do niego powiaty o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób/km² [por. *Krajowa strategia...* 2010]. Ogólnie biorąc, obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich

Wskaźniki delimitacji MOF według MRR
(oparte na danych z lat 2002-2011)

Grupa	Nazwa wybranej zmiennej
I. Wskaźniki funkcjonalne	F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym powyżej 50 (2006); F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców powyżej 3 (2009);
II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze	S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2002); S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011); S3 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011);
III. Wskaźniki morfologiczne	M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 50% (2011); M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w latach 2002-2011 w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 75%.

Źródło: MRR.

są mono- lub policentrycznymi aglomeracjami miejskimi o odpowiedniej wielkości, które charakteryzują się również innymi cechami wielkomiejskich układów osadniczych. Są to strefy spełniające kryteria znacznego bezpośredniego zasięgu codziennego oddziaływania (miejsca pracy i zamieszkania) i dużych potencjalnych możliwości rozwojowych, występowania procesów metropolizacji i znacznego nagromadzenia działalności uzupełniających metropolitalne funkcje ośrodka centralnego (lokalizacja funkcji metropolitalnych), dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej (silnych powiązaniach funkcjonalnych) oraz dobrze rozwiniętej sieci transportowej.

Jednym z uzasadnień dla wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych jest konieczność opanowania żywiłowego charakteru suburbanizacji w otoczeniu większych miast oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom tego procesu. Wśród skutków środowiskowych wskazuje się m.in. zaburzenia metabolizmu miejskiego (zachwiany bilans wodny), zanikanie naturalnych ekosystemów i miejscowych roślin i konieczność uszczelnienia gruntów. Do najpoważniejszych skutków ekonomicznych należy presja inwestycyjna i spekulacje gruntowe, rozszerzenie strefy wpływów miasta centralnego do 20-30 km oraz duże dochody ze sprzedaży gruntów rolnych. Natomiast skutki przestrzenne to chaotyczna zabudowa, brak naturalnych granic definiujących krawędzie obszarów, fragmentacja przestrzeni, brak zieleni jako elementu kompozycji urbanistycznej oraz degradacja krajobrazu kulturowego i degradacja ekosystemów.

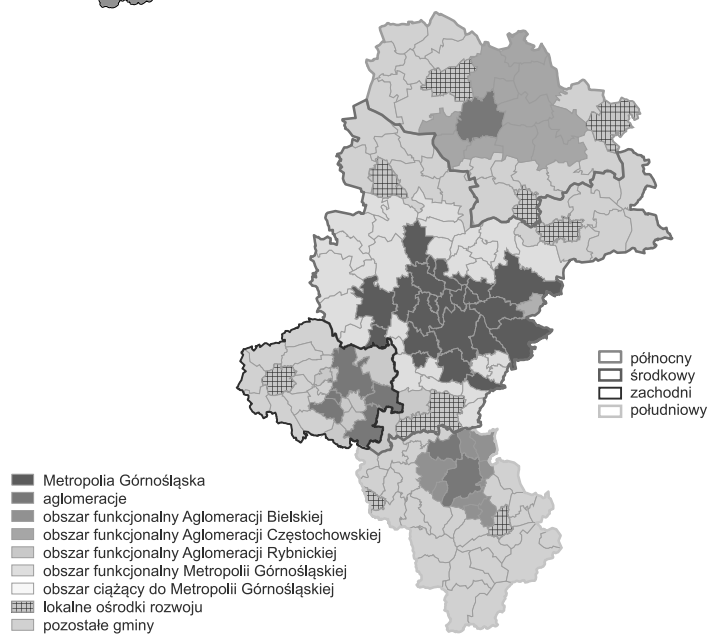
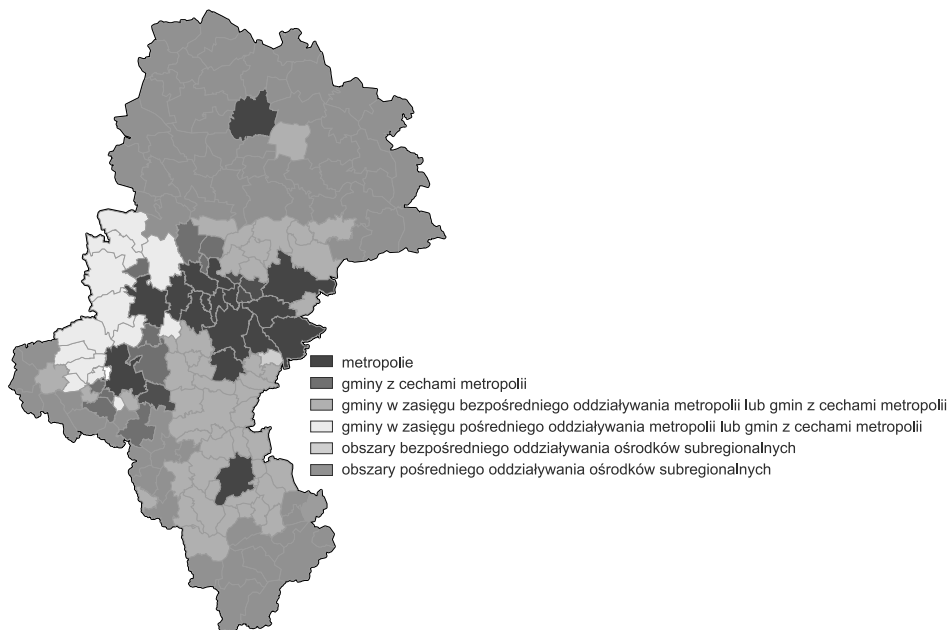
Przykłady zmiennych wybranych do badania poziomu zintegrowania obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce (łącznie 30 zmiennych w 5 wymiarach)

Wymiar	Nazwa zmiennej	Uzasadnienie wyboru
Ludność i ruch ludności	W1. Gęstość zaludnienia (S)	Im wyższa tym większe prawdopodobieństwo zachodzenia procesów typu metropolitalnego w obszarze funkcjonalnym
Kultura i sztuka, sport i rekreacja	W6. Średnia liczba uczestników imprez organizowanych w instytucjach kultury (muzycznych i teatralnych) (S)	Wskaźnik atrakcyjności potencjału kulturalnego miasta, im wyższy tym większa atrakcyjność środowiska kreatywnego w ośrodku
Nauka, szkolnictwo wyższe	W11. Liczba osób z tytułem naukowym na 1000 mieszkańców województwa (S)	Wskaźnik charakteryzujący potencjał naukowy regionalnego centrum, im wyższy tym większy potencjał i silniejsze oddziaływanie metropolii
Przedsiębiorstwa i rynek pracy	W22. Udział przedsiębiorstw na liście „Diamenty miesięcznika Forbes” w 2012 r. w stosunku do wszystkich firm zarejestrowanych w systemie REGON (S)	Wskaźnik atrakcyjności lokalizacyjnej ośrodka metropolitalnego, im wyższy tym większa atrakcyjność
Warunki życia	W26. Produkt krajowy brutto (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca, Polska=100 (S)	Wskaźnik zamożności mieszkańców, im wyższy tym wyższy poziom życia mieszkańców

Źródło: [Heffner, Gibas 2013].

Oba procesy prowadzą do licznych konfliktów przestrzennych, wśród których można wymienić częste występowanie różnych, sprzecznych form zagospodarowania, związanych z sąsiedztwem terenów o konfliktowych funkcjach, degradację przestrzeni i zakłócające ład przestrzenny i presji inwestycyjnej wobec obszarów naturalnych.

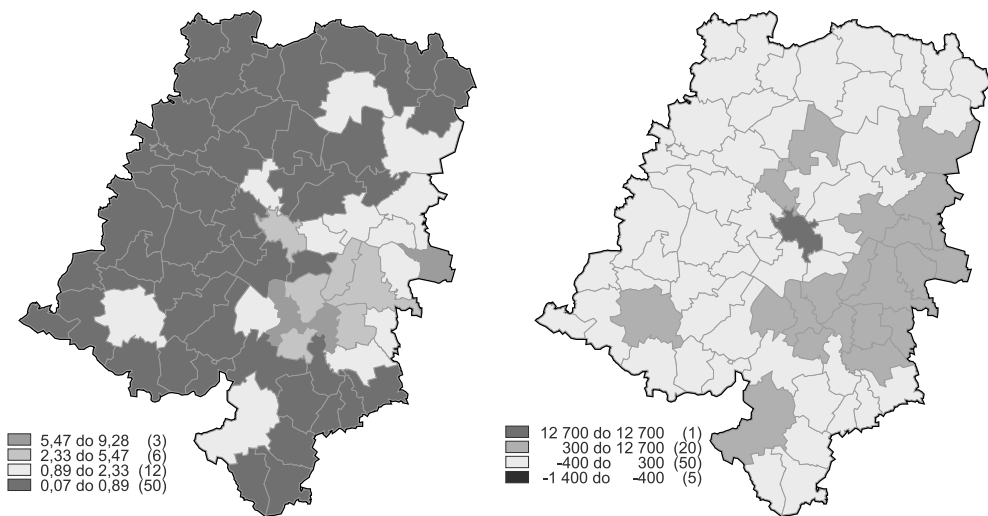
Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych są tworzone wokół ośrodków niepełniących funkcji ośrodków wojewódzkich, ale mających duży potencjał i duże znaczenie dla rozwoju kraju z punktu widzenia celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Uwzględnia się głównie kryterium potencjału ludnościowego (między 100 a 300 tys. mieszkańców) i miejsca w hierarchii ośrodków miejskich (ważne role administracyjne, gospodarcze i społeczne, występowanie niektórych funkcji metropolitalnych). Ogólnie, skala oddziaływania jest znacznie mniejsza (przeważnie regionalna) niż ośrodków metropolitalnych czy pozostałych wojewódzkich, jednak są to aglomeracje miejskie o podstawowej roli w życiu gospodarczym,



Uwaga: Odwrócona odległość od Bielska-Białej, Częstochowy, Rybnika oraz miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego,

Ryc. 1. Obszary funkcjonalne woj. śląskiego delimitowane za pomocą grupowania metoda K-średnich (K-Means, RS, 16 grup początkowych) (a) oraz według Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+” (b)

Źródło: [Heffner, Gibas 2013].



Ryc. 2. Relacja wyjeżdżający – przyjeżdżający do pracy (a) i saldo dojazdów do pracy (2006) (b) według gmin woj. opolskiego (2006)

Źródło: Opracowanie [P. Gibas, UE w Katowicach, 2012].

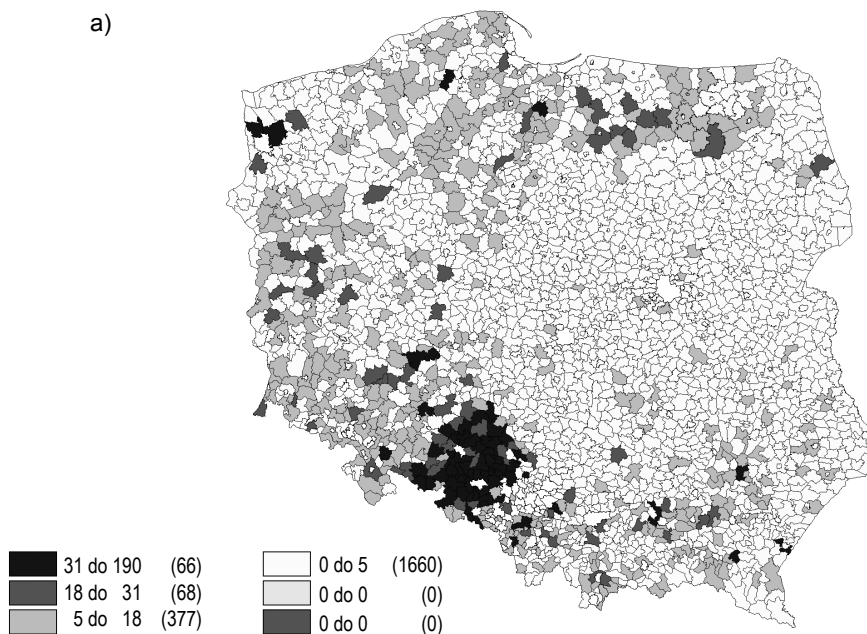
społecznym i administracyjnym poszczególnych regionów, a niektóre z nich, dzięki specjalizacji, oddziałują bezpośrednio na rozwój kraju.

Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych są wyznaczone przez samorząd wojewódzki wokół miast liczących zasadniczo między 50 a 100 tys. mieszkańców (kryterium potencjału ludnościowego), odgrywających ważną rolę jako ośrodki koncentrujące funkcje gospodarcze i społeczne oraz będące miejscem dostarczania, w uzupełnieniu oferty miast wojewódzkich i regionalnych, usług publicznych istotnych – z perspektywy ich mieszkańców, a również mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich. Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych obejmują gminy wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie tych ośrodków.

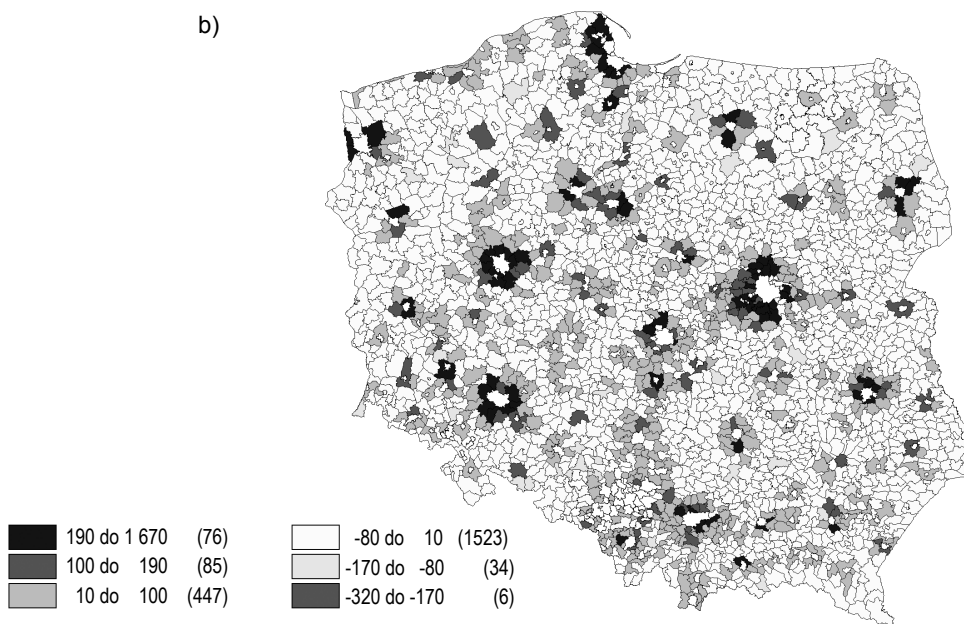
W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* stolice województw pogrupowano – ze względu na ich wagę dla rozwoju, na trzy typy miast – Warszawę, 9 ośrodków metropolitalnych (Kraków, Wrocław, Łódź, Gdańsk, Poznań, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń, Lublin i Rzeszów) oraz 5 ośrodków regionalnych z funkcją administracyjną (Opole, Zielona Góra i Gorzów Wlkp., Kielce, Olsztyn).

Jako przykład specyficznych uwarunkowań delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego może posłużyć aglomeracja opolska, zlokalizowana w obszarze między dwoma dużymi aglomeracjami miejskimi Wrocławia i Katowic (Górnośląski Obszar Metropolitalny). Przez długi czas rozwijała się jako centrum regionu, którego część zachodnia miała charakter rolniczy, podobny do sąsiadujących obszarów Dolnego Śląska, natomiast wschodnia i środkowa charakteryzowała się przewagą funkcji przemysłowej. Opole, poza rozbudowanym po II wojnie światowej przemysłem,

a)



b)



Ryc. 3. a) Migracje za granicę średniorocznie 2004-2010 (obszary wiejskie). b) Saldo migracji 2004-2010 średniorocznie (obszary wiejskie).

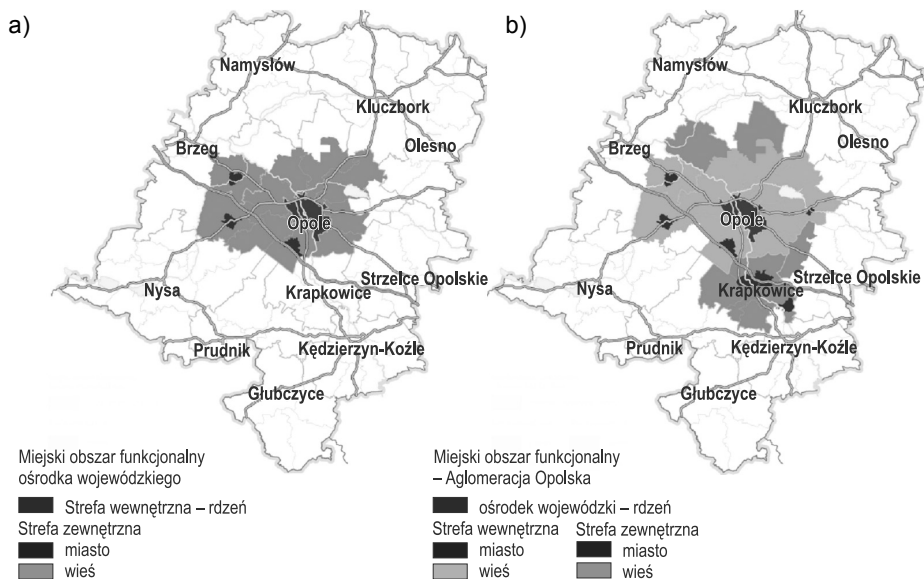
Wartości w legendach oznaczają odchylenie od średniej dla Polski

Źródło: [Heffner 2012].

przede wszystkim koncentrowało regionalne i lokalne funkcje usługowe, przyciągając do pracy licznych dojeżdżających nawet spoza regionu [Heffner 2011].

Po II wojnie światowej, część zachodnia regionu została zasiedlona ludnością napływową, która w znacznym stopniu podtrzymała rolniczy charakter tej strefy. Natomiast w części wschodniej, szczególnie na obszarach wiejskich otaczających Opole od wschodu i południa, pozostała ludność rodzima. Ta ostatnia część woj. opolskiego charakteryzowała się bardzo wysokim poziomem funkcji pozarolniczych, dużą skalą dojazdów do Opola i do lokalnych centrów przemysłowych (Ozimek, Zawadzkie, Zdieszowice, Krapkowice, Gogolin, Strzelce Opolskie, Kędzierzyn-Koźle), ale i stałym i okresowo rosnącym odpływem migracyjnym do Niemiec, a począwszy od lat 90. silnymi przepływami wahadłowymi związanymi z pracą zagranicą.

W konsekwencji obszary otaczające Opole od dawna są bardzo silnie zurbanizowane i uprzemysłowione (większość wsi, nawet oddalonych od rdzenia aglomeracji, ma miejski charakter zabudowy i dominację funkcji pozarolniczych związanych z dojazdami do pracy, ruchami wahadłowymi do Niemiec, lokalnymi miejscami pracy). Większość wskaźników używanych do pomiaru „bieżącej” siły powiązań funkcjonalnych w otoczeniu miast wojewódzkich [np. *Kryteria...* 2012; Śleszyński 2014] deprecjonuje wcześniej pojawiające się powiązania gmin, co ma istotne znaczenie w identyfikacji miejskiego obszaru funkcjonalnego Opola. Województwo opolskie jest w skali kraju jedynym regionem, w którym we wszystkich jednostkach terytorialnych poziomu powiatowego i w zdecydowanej większości gmin (w tym również



Ryc. 4. Strefa funkcjonalna Opola według delimitacji Śleszyńskiego [2012] (a), Obszar funkcjonalny Aglomeracji Opolskiej według *Raportu...* [2013] (b)

Źródło: [Raport 2013].

aglomeracyjnych, szczególnie we wschodniej części tego obszaru) od dłuższego czasu ubywa ludności (por. ryc. 2). W konsekwencji, wskaźniki powiązań oparte na liczbie wyjeżdżających do pracy do centrum aglomeracji – we wschodniej i południowej części aglomeracji opolskiej mają bardzo niski poziom. Co najmniej od końca lat 80., wyjazdy do Opola zostały prawie całkowicie zastąpione wyjazdami za granicę (głównie do Niemiec i Holandii). Z atrakcyjnym i tradycyjnym rynkiem pracy w Niemczech miasto nie może konkurować (ryc. 2).

Charakterystyczne, że w południowej i wschodniej części miejskiego obszaru funkcjonalnego Opola utrzymuje się wyraźna przewaga przyjazdów do pracy nad wyjazdami (Krapkowice, Zdzeszowice, Gogolin, Izbicko, Walce, Ozimek), co potwierdza istotną rolę funkcji przemysłowej i mieszkaniowej tego obszaru, mimo permanentnego odpływu za granicę (ryc. 3).

Zastosowanie standardowych kryteriów wyznaczania zasięgu MOF zdecydowanie ogranicza jego rzeczywisty wymiar, a dodatkowo przesuwają go w kierunku obszarów słabiej powiązanych funkcjonalnie z centrum aglomeracji. Z punktu widzenia procesów rozwoju zarówno ośrodka regionalnego (Opole), jak i całego regionu (woj. opolskie) wyznaczony zewnętrznie MOF Opola pomniejsza jego potencjał i może być czynnikiem ograniczającym możliwości rozwojowe.

Podsumowanie

Wbrew obiegowym opiniom zróżnicowanie intensywności procesów rozwojowych między ośrodkami – typowanymi w wielu opracowaniach jako metropolie (z różnymi przymiotnikami) a ośrodkami regionalnymi (rozumianymi w Polsce jako pozostałe miasta wojewódzkie) w zakresie zasięgu ich obszarów funkcjonalnych – nie jest duże.

Ogólnie biorąc, poziom rozwoju funkcji metropolitalnych w centrach regionalnych jest niski co oznacza, że ośrodki wojewódzkie mają relatywnie niewielki obszar bezpośredniego oddziaływania i zasięg ważnych relacji funkcjonalnych, ale też charakteryzuje je spory dystans – w analizowanym zakresie – do miast metropolitalnych o podobnym charakterze (np. w sąsiednich krajach europejskich).

Próby delimitacji zasięgu stref funkcjonalnych na podstawie jednego, ogólnie przyjętego narzędzia – choć wydają się atrakcyjne (poznawczo, praktycznie) – mogą być obciążone znacznymi błędami (dobrym przykładem jest np. arbitralne wyznaczenie zasięgu strefy funkcjonalnej wokół Opola, która w ujęciu opracowań oficjalnych [*Kryteria delimitacji...* 2012; Śleszyński 2013] obejmuje obszary powiązane z miastem słabiej niż te, które znalazły się poza obszarem funkcjonalnym [por. Heffner 2013, zob. ryc. 4]).

W takiej sytuacji warto indywidualizować określanie zasięgu stref funkcjonalnych miast, szczególnie większych, utrzymując podstawowe kryteria wyznaczania siły i charakteru powiązań. Wydaje się konieczne, aby obowiązujące w przyszłości standardy delimitacji obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych, były

uzupełniane przez wnioski z komplementarnych studiów i analiz o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, dotyczących poszczególnych przypadków regionalnych.

Dokonywane, głównie dla celów praktycznych, oceny zasięgu obszarów funkcjonalnych charakteryzują się zazwyczaj subiektywnym podejściem (m.in. sposób doboru charakterystyk będących podstawą ocen, korzystanie z danych, które są dostępne, statyczne podejście do oceny, przy rozpoznanej, dużej dynamice zmian itd.) i zwykle trudno go całkowicie wyeliminować. Podejmowane dotąd próby wyznaczenia MOF wskazują, że dobór materiału wejściowego jest kluczowy dla wielkości, zawartości, zasięgu i struktury wyznaczanych stref funkcjonalnych [por. np. Polski 2009] Konieczna jest merytoryczna dyskusja nad sposobami wyboru ważnych i wymiernych cech, które umożliwią wskazanie MOF o nie budzących wątpliwości zasięgach, w tym również akceptowanych przez regionalne społeczności (możliwość uzgodnienia definitywnego zestawu jednostek samorządu terytorialnego tworzących obszar funkcjonalny – przynajmniej na jakiś czas – np. okres programowania europejskiego, horyzont strategii rozwoju lub regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego).

Jeśli uwzględnić zmienność wyznaczanych zasięgów oraz ich utylitarne przeznaczenie (programowanie rozwoju, racjonalizacja systemu powiązań wewnątrzregionalnych) – warto stosować podejście porównawcze, relatywizujące zasięgi stref. Duże znaczenie ma też traktowanie struktur regionalnych, których częściami są MOF – jako systemów przestrzennych o charakterze podmiotowym, a więc posiadających charakter samorządowy, ze znacznym potencjałem optymalizowania własnych warunków rozwoju. Niepożądane są działania przedmiotowe, których efektem są bieżące próby dostosowywania układów regionalnych do dynamicznych procesów kształtujących powiązania funkcjonalne ośrodków miejskich. Ich zasięg, szczególnie w strefach zewnętrznych aglomeracji miejskich nie jest stabilny i ulega często znacznym przemieszczeniom.

Literatura

- Adam B., Göddecke-Stellmann J., Heidbrink I., 2005, *Metropolregionen als Forschungsgegenstand*, [w:] *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Metropolregionen*. Informationen zur Raumentwicklung, nr 7, s. 417-430.
- Chojnicki Z., 1999, *Region w ujęciu geograficzno-systemowym*, [w:] *Podstawy teoretyczne i metodologiczne geografii*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 327-353.
- Churski P., 2014, *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju*, [w:] *Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej*, P. Churski (red.). *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 25, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 13-28.
- Czyż T., 2011, *Conceptions of an Urban Agglomeration and a Metropolitan Area in Poland*. "Geographia Polonica", nr 84, s. 13.
- Dijkstra L., Poelman H., 2012, *Cities in Europe the New OECD-EC Definitions*. "Regional Focus", RF 01/2012, Directorate-General for Regional and Urban Policy European Commission, Brussels.

- Dziewoński K., 1973, W *sprawie podstawowych pojęć i terminów używanych w analizie i planowaniu wielkich aglomeracji miejskich*, *Podstawowe problemy wielkich aglomeracji miejskich*, [w:] *Agglomeracje miejskie w Polsce. Pojęcie i terminologia*. Biuletyn KPZK PAN, z. 79.
- Eberhardt P., Gontarski Z., Siemiński J., 1973, *Koncepcje delimitacji aglomeracji miejskich w Polsce*, [w:] *Agglomeracje miejskie...*, *op. cit.*, s. 187-217.
- Heffner K., 2011, *Procesy przestrzenno-gospodarcze w województwie opolskim*, [w:] *Województwo opolskie 1950-2010*, M. Lis, K. Szczygielski, L. Drożdż (red.). Stowarzyszenie Instytut Śląski, PIN – Instytut Śląski w Opolu, Opole, s. 120-148.
- Heffner K., 2012, *Wiejskie rynki pracy – kurczące się zasoby czy niewyczerpane rezerwy*, [w:] *Wiejskie rynki pracy – zasoby, aktywizacja, nowe struktury*. W. Kamińska, K. Heffner (red.). Studia KPZK PAN, t. CXLV, Warszawa, s. 8-51.
- Heffner K., 2013, *Wykorzystanie powiązań funkcjonalnych obszarów miejskich jako potencjałów rozwojowych regionów Polski Zachodniej*, [w:] *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLIII, Warszawa, s. 57-81.
- Heffner K., Gibas P., 2013, *Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych w Polsce*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź, s. 217-240.
- Heffner K., Gibas P., 2014, *Zasięg oddziaływania metropolii*. „Studia Miejskie”, t. 13, Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Opolski, Opole, s. 9-26.
- Kawałko B., Miszczuk A., 2005, *Dylematy identyfikacji obszaru oraz funkcji metropolitalnych Lublina*, [w:] *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, T. Markowski (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 221, Warszawa, s. 257-264.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*; załącznik do Uchwały nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. (Monitor Polski z 27 kwietnia 2012, poz. 252 s. 17).
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zalewski J. Zaucha J., 2010, *Ekspertycki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*. Studia KPZK PAN, t. CXXVIII, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (załączniki) MRR, Warszawa, 13 lipca 2010 r., s. 117 (w przypisie).
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, 2012, MRR, Warszawa.
- Krzysztofik R., Runge J., 2011, *Delimitacja regionu Górnośląskiej Metropolii „Silesia”*, Sosnowiec, <http://obserwatoriummetropolii.org/Delimitacja%20regionu%20GZM%20Silesia>. PDF.
- Leszczycki S., Eberhardt P., Herman S., 1971, *Agglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966-2000*. Biuletyn KPZK PAN, z. 67, Warszawa.
- Marchlewski W., 2006, *Ekspertyza – Analizy w zakresie przeglądu koncepcji oraz stanu wiedzy w Polsce na temat metropolizacji (w tym specjalnych rozwiązań dla wielkomiejskich aglomeracji – katowickiej, trójmiejskiej, warszawskiej) oraz kategoryzacji powiatów i gmin pod kątem modyfikacji modelu terytorialnej organizacji kraju*, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/nsro/ekspertyzy/analiza_metropolie.pdf.
- Parysek J. J., 2008, *Agglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, [w:] *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, J. J. Parysek, A. Tölle (red.). Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań, s. 29-48.

- Polski J., 2009, *Przesłanki planowego kształtowania aglomeracji lubelskiej*, [w:] *Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regionu*, M. Stefański (red.). Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin.
- Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa opolskiego, 2013, Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole.
- Rosner A., 2012, *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Rudnicki W., 2014, *Obszar Funkcjonalny Lublina w aspekcie ustaleń KPZK 2030*. Zespół Planu BPP w Lublinie, Regionalne Forum Terytorialne, Lublin.
- Smętkowski M., 2007, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, G. Gorzelak, A. Tucholska (red.). MRR, EUROREG, Warszawa, s. 215-233.
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*. Studia Regionalne i Lokalne, nr 1, s. 52-73.
- Suliborski A., 1985, *Delimitacja strefy podmiejskiej Łodzi. Analiza pojęć i założeń metodologicznych*. Acta Universitatis Lodzianis, Folia Geographica, 5, s. 213-285.
- Swianiewicz P., Klimska K., 2005, *Spoleczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*. Prace i Studia Geograficzne, 35, s. 45-70.
- Śleszyński P., 2012, *Kierunki dojazdów do pracy*. „Wiadomości Statystyczne”, nr 11, s. 59-75.
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*. Przegląd Geograficzny, t. 85, z. 2, s. 173-197.
- Śleszyński P., 2014, *Problematyka delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, [w:] *Delimitacja obszarów metropolitalnych – zagadnienia metodyczne i praktyczne*, 14 maja 2014 r., Poznań, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&skurce=web&cd=26&cad=rja&uact=8&ved=0CD4QFj_AFOBQ&url=http%3A%2F%2Fplanowanie.metropoliapoznan.home.pl%2Fplanowanie%2Fwpcontent%2Fuploads%2F2014%2F05%2FSleszynski_Problemy_delimitacji_Poznan.pdf&ei=wN6EVOmhJcW_ywOcl4DgAQ&usg=AFQjCNFWkudRoAQtU6qf5jyfSNmUz0mxMA&sig2=IMLUujrCynZgbhzGUtApjg
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717. z 27 marca 2003 r. art. 2. pkt 6a.
- Zasady i kryteria wyznaczania obszarów funkcjonalnych w województwie wielkopolskim*, Dokument wdrożeniowy Zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do roku 2020, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu przy współpracy Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2013, <http://www.wbpp.poznan.pl/opracowania/Kryteria/Zasady%20i%20kryteria.pdf>.
- Zborowski A., 2004, *Podejście funkcjonalno-strukturalne w badaniach delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce (przykład Krakowa)*, [w:] *Przemiany struktury przestrzennej miast w sferze funkcjonalnej i społecznej*, J. Słodczyk (red.). Uniwersytet Opolski, Opole, s. 25-39.
- Zborowski A., Chaberko T., Grad N., Krętowicz P., 2008, *Delimitacja Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. Kraków.